

論説 日本における利益集団システムの変化と今後の展望・課題：利益集団と政党の関係を考えるために

著者	辻中 豊
雑誌名	筑波法政
巻	20
ページ	89-131
発行年	1996-03
URL	http://hdl.handle.net/2241/00155850

日本における利益集団システムの変化と今後の展望・課題

——利益集団と政党の関係を考えるために

辻 中 豊

はじめに

利益集団とは、いわば翻訳語であり日本の政治社会風土の中ではやや把握しにくい言葉のひとつである。利権、業界、圧力団体やロビー、また最近の言葉ではNGO（非政府組織）やNPO（非営利組織）が特定のニュアンスを伴い、良いか悪いかはともかく、一定のイメージを持つているのに対して、利益集団はそうしたイメージや境界がはっきりしない概念である。他方、団体（社団、財団、任意団体）や法人、組合という言葉はそれぞれ法的な基礎とも関係し、やや具体的である。一般に利益集団という場合、表1に掲げたような全国的な団体、社会的・政治的影響力を持った団体が連想されることが多い。ここに挙げた団体は、『第二次団体調査』（村松岐夫京都大学教授主査、実施

図表 1：日本の主要利益団体（「政策形成全般に
影響力が強い」団体上位55位）

1	経済団体連合会	197	
2	経済同友会	142	
3	日本労働組合総連合（連合）	131	労働
4	日本経営者団体連盟	122	
5	日本商工会議所	105	
6	全国銀行協会連合会	66	
7	全国知事会	57	地方
8	関西経済連合会	53	
9	全国農業協同組合中央会	50	農業
10	日本鉄鋼連盟	49	
11	日本医師会	45	専門
12	全国中小企業団体中央会	42	中小
13	石油連盟	42	
14	日本生産性本部	40	
15	全国市長会	37	地方
15	電気事業連合会	34	
17	全国都道府県議会議長会	30	地方
18	全日本自治団体労働組合	28	労働
19	全国労働組合総連合	27	労働
20	全国建設業協会	27	
20	日本弁護士連合会	26	専門
22	日本教職員組合	26	労働
23	全国労働組合連絡協議会	25	労働
24	日本証券業協会	24	
24	日本中小企業団体連盟	24	中小
26	全国町村会	23	地方
27	大阪商工会議所	22	
27	日本私鉄労働組合総連合	22	労働
29	日本民営鉄道協会	21	
29	日本青年会議所	21	中小
29	全国中小企業団体総連合	21	中小
29	全国市議会議長会	21	地方
33	全国商工団体連合会	20	中小
33	全国商工会連合会	20	中小
33	ゼンセン同盟	20	労働
33	全日本電気機器労働組合連合会	20	労働
37	金属労協	19	労働
38	日本生協連合会	18	市民
38	主婦連合会	18	市民
38	国営企業等労働組合協議会	18	労働
38	自動車産業労組総連合会	18	労働
38	健康保険組合連合会	18	福祉
43	生命保険協会	17	
43	JR 総連	17	労働
43	鉄鋼労連	17	労働
43	全国漁業協同組合連合会	17	農業
43	全国町村議会議長会	17	地方
48	自動車販売協会連合会	16	
48	全日本海員労働組合	16	労働
48	全日本通信労働組合	16	労働
48	道族会	16	福祉
48	全国酪農農業協同組合連合会	16	農業
48	部落解放同盟	16	市民
48	全国社会福祉協議会	16	福祉
55	全電通	15	労働
55	金属機械労働組合	15	労働
55	歯科医師会	15	専門
55	日本製薬団体連合会	15	

利益団体の全般的影響力への評価（第二次利益団体調査、1994年：Q39）
備考（無印：経済）

一九九四年）において、調査対象となった二四七の団体自身に調査対象の団体の中で「日本の政策形成全般に影響力が強い」と考えられるものに印を付けてもらったものの結果である。理論上の最大値は二四七である。実際に最大である経済団体連合会は一九七の団体から印を付けられたことになる。こうした団体はいうまでもなく日本の政党、政府と何らかの重要な関係を有してきたのであり、それがマクロには日本の政治体制やその変化に決定的な影響力を持つてきたことも否定できない。他方でミクロにも各政治家の後援会や選挙母体となる地方レベルの団体や企業、組

合、様々な任意団体や市民運動も政治の単位のレベルで決定的な重要性を持ってきたのである。

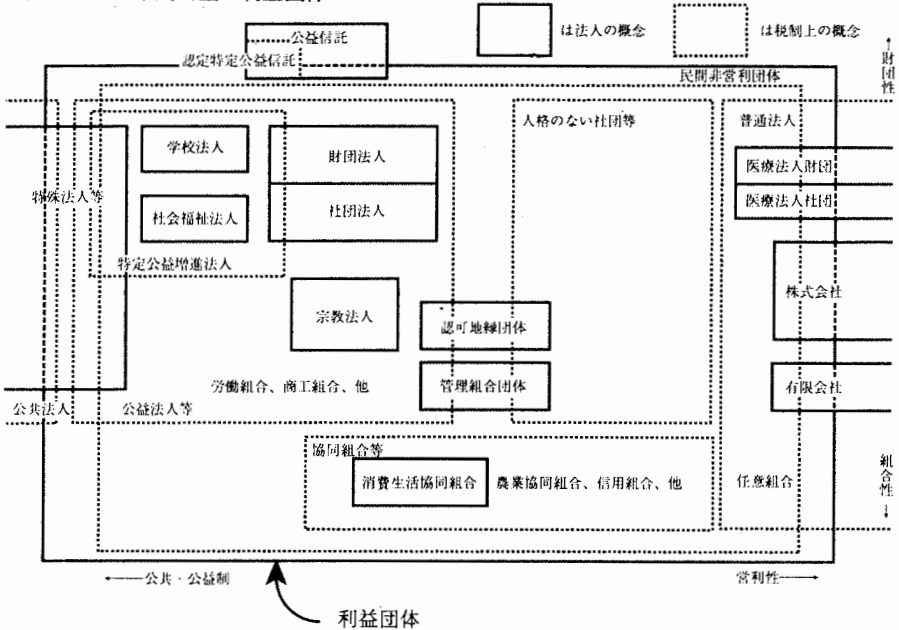
ここではこうした多種多様でとらえがたい日本の利益集団とそのシステムについて一定の総括を行うとともに、今後の課題、展望さらに政党との関係についてできるかぎり想像力を逞しくしながら考察を加えることにしてみたい。

一、定義と問題領域

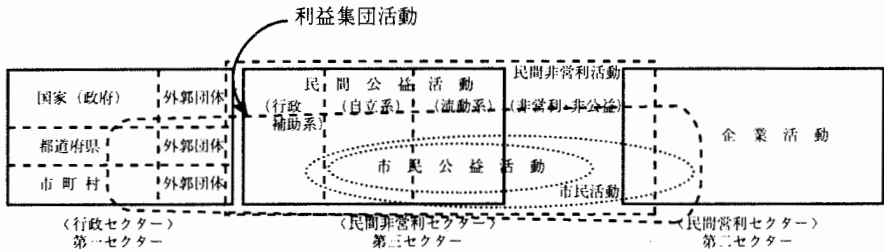
利益集団とは、定義的にいうならば「非政府組織、社会集団が政府の政策、政党などの政治権力、社会レベルでの政治勢力の配置に関心を有して、そのための活動を本来の社会的活動以外に行う時、その集団」を意味する。つまり全ての社会における集団や団体、組織は、広い意味での政治に関心を寄せ行動するとき、いわば機能的に利益集団としてとらえることができるのである。それ故この利益集団は新聞紙上をにぎわす政治や政策の実質的な原動力を形成し、また社会の人々と政治のアクターを結ぶ連結環や媒介体として存在するのである。この定義からもわかるように利益集団機能はきわめて広い機能であり、ぼう漠としてとらえがたい。図表の2—A、Bは市民「公益」活動をとらえるために整理された図表である。この市民公益活動も市民「利益」活動、すなわち利益集団も一方が公的利益、他方が特殊利益を目的とする活動という点で区別できるように見えながら、「公益」と「私益」の区別はことほど単純ではなくほとんど表裏一体のもの（一方が広く共有された利益、他方がより狭く共有された利益）であるから、この図表自体が利益集団の問題領域を示すものと読み替えることができる。

こうした事情に加えて、日本の文化的事情として、相手の意図や利益、さらに状況のもつ事情を踏まえて自らの意

図表 2—A：市民公益・利益団体



B：市民公益・利益活動



各省庁設置法 [市民公益活動に対する適切な制度の団体]
 各特殊法人設置法等
 地方自治法 地方自治法（認可血縁団体）
 地方条例 建築区分法（管理組合法人）
 （戦前の範囲） 民法（社団・財団） （認可基準設定前の範囲）
 私立学校法（学校法人） 宗教法人法（宗教法人）
 社会福祉事業法（社会福祉法人） 消費生活共同組合法（消費生活協同組合）
 信託法（公益信託） 医療法（医療法人）
 民法（任意組合）
 有限会社法（有限会社）
 商法（株式会社等）

（資料）総合研究開発機構研究報告書No. 930034『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』1994年、3、27頁の図を基に「利益団体」の部分に筆者が加筆。

見や利益を表明する傾向がある。それ故、日本においては個々の集団の利益は個人の利益と同様にあからさまに表現する事が疎まれるという経緯があり、各集団の政策や戦略も不透明になりがちである。結果として、少しその領域の事情に疎いものには、利益集団自体が、利益のベクトル自体が把握しにくい。加えて日本の集団の特徴として人の多彩な交流や多様な協調や協議の関係設定が有り、組織間の境界、利益の区分も外部者には見えにくい。

比較的理解しやすい概念である圧力団体に関しても接近はたやすくはない。図表の3A、Bは日本における政治献金の大手献金団体や企業、さらに同様のアメリカにおける資料である。例年発表されるこの種の図表も、政治献金自体が周知のように団体や企業の利益を反映したものであるというよりは一種の掛け捨て保険的な色彩が強く、綺麗な横並びの性格と一定の業界的な序列秩序を表現した形となっている。日本においては一九九四年の政治資金規制法の改正までは、こうしたおおよっぱな政治献金の総括表を得るのが精一杯であった。アメリカにおける、外国からのアクセスまでも含めた政治資金データベースの公開といった透明性とは大きな開きがある。

以上のような事情から、多くの政治学者が利益集団研究を現代政治研究のもつとも重要で基本的なアプローチのひとつと考えながら、一九五〇年代の圧力団体の創世期の升味準之輔、松下圭一、石田雄、篠原一、田口富久治氏らによる事例研究の後、一九八〇年代に至るまでほとんど実証的経験的な分析が行われなかったのである。京都大学村松岐夫教授を中心とする研究グループが、一九八〇年と一九九四年に団体指導者およそ二五〇を対象とした体系的サーベイ調査を行うまで、利益集団や圧力団体の動態に関しては政治学者ではなくジャーナリストの分析がほとんど全てであったといえよう。八〇年代の後半からはようやく日本と欧米、アジアとの比較も視野に入れた実証的分析やネットワーク分析などの新しい分析手法も開発され、次々と政治学者の研究が発表され始めた。

図表 3 A 日本における政治資金の大手献金団体・企業と政党・政治資金団体
3000万円以上献金した企業・団体など
(単位: 億円)

銀行団体	総額	国民 政治資金 (自民系)	産業 政治資金 (新進系)	新政治 協会の 政治資金 (国民系)	前年 対前年 増減	[政 党]		収 入	支 出
1 連立正会議員会	9,685	5,100	3,815	770	650	▲3.1	▲25.8	32,999	30,515
2 日本自動車工業会	8,000	4,700	2,400	250	330	▲15.8	▲32.7	12,692	11,450
3 日本造船工業会	7,750	4,300	2,350	250	350	▲25.0	▲32.7	5,459	5,504
4 全国建設工業会	4,800	3,500	1,000	300	180	▲35.7	▲24.3	3,284	1,091
5 全国地方銀行協会	4,180	3,000	920	175	175	▲49.4	▲94.9	931	758
6 大連正会議員会	3,300	2,210	500		13	▲25.0	▲94.9	907	3
7 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
8 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
9 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
10 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
11 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
12 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
13 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
14 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
15 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
16 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
17 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
18 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
19 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
20 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
21 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
22 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
23 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
24 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
25 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
26 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
27 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
28 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
29 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
30 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
31 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
32 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
33 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
34 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
35 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
36 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
37 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
38 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
39 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
40 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
41 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
42 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
43 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
44 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
45 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
46 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
47 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
48 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
49 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
50 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
51 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
52 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
53 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
54 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
55 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
56 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
57 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
58 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
59 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
60 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
61 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
62 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
63 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
64 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
65 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
66 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
67 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
68 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
69 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
70 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
71 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
72 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
73 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
74 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
75 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
76 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
77 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
78 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
79 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
80 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
81 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
82 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
83 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
84 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
85 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
86 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
87 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
88 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
89 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
90 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
91 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
92 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
93 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
94 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
95 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
96 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
97 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
98 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
99 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
100 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
101 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
102 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
103 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
104 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
105 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
106 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
107 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
108 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
109 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
110 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
111 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
112 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
113 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
114 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
115 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
116 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
117 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
118 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
119 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
120 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
121 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
122 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
123 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
124 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
125 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
126 三友銀行	6,866	4,648	1,615	358	215	▲22.0	▲22.0	662	666
127 三友									

図3-B アメリカにおける政治資金の大手献金団体
(政治活動委員会、PAC) 1991-92選挙期間
連邦レベル候補者への政治献金高上位20位

Name	Contributions to federal candidates
1. Realtors Political Action Committee	\$ 2,950,138
2. American Medical Association Political Action Committee	2,936,086
3. Democratic Republican Independent Voter Education Committee	2,442,552
4. Association of Trial Lawyers of America Political Action Committee	2,366,135
5. National Education Association Political Action Committee	2,323,122
6. UAW-V-CAP (UAW Voluntary Community Action Program)	2,231,917
7. American Federation of State County & Municipal Employees—PEOPLE, QUALIFIED	1,950,365
8. Dealers Election Action Committee of the National Automobile Dealers Association (NADA)	1,784,375
9. NRA Political Victory Fund	1,738,446
10. Committee on Letter Carriers Political Education (Letter Carriers Political Action Fund)	1,714,777
11. Machinists Non-Partisan Political League	1,606,296
12. American Institute of Certified Public Accountants Effective Legislation Committee (AICPA)	1,542,851
13. International Brotherhood of Electrical Workers Committee on Political Education	1,518,592
14. American Bankers Association BANKPAC	1,498,388
15. Active Ballot Club, a Department of United Food & Commercial Workers International Union	1,488,961
16. United Parcel Service Political Action Committee (UPSPAC)	1,453,187
17. National Association of Retired Federal Employees Political Action Committee (NARFE-PAC)	1,437,250
18. American Dental Political Action Committee	1,417,958
19. Laborers' Political League of Laborers' International Union of N.A.	1,386,406
20. National Association of Life Underwriters Political Action Committee	1,371,600

Note: Figures are in current dollars.

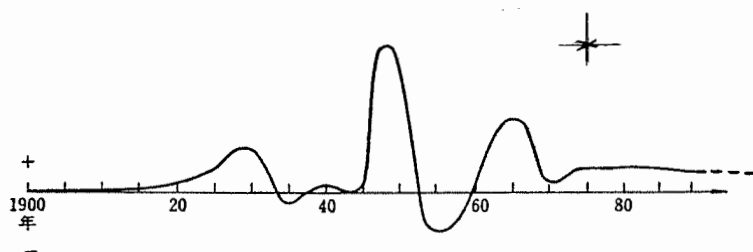
Source: Federal Election Commission, "PAC Activity Rebounds in 1991-1992 Election Cycle," press release, April 29, 1993, 12, 13.

PAC 總支出高上位20位

PAC	Overall Spending
1. Democratic Republican Independent Voter Education Committee	\$ 11,825,340
2. American Medical Association Political Action Committee	6,263,921
3. National Education Association Political Action Committee	5,817,975
4. NRA Political Victory Fund	5,700,114
5. Realtors Political Action Committee	4,939,014
6. Association of Trial Lawyers of America Political Action Committee	4,392,462
7. American Federation of State County & Municipal Employees—PEOPLE, QUALIFIED	4,281,395
8. UAW-V-CAP (UAW Voluntary Community Action Program)	4,257,165
9. National Congressional Club	3,864,389
10. National Abortion Rights Action League—Political Action Committee NARAL-PAC	3,831,321
11. Emily's List	3,389,276
12. Machinists Non-Partisan Political League	3,357,403
13. Voice of Teachers for Education/Committee on Political Education of NY State United Teachers (VOTE/COPE) of NYSUT	2,559,787
14. American Telephone & Telegraph Company Inc. PAC (AT & T PAC)	2,553,485
15. Transportation Political Education League	2,428,138
16. Dealers Election Action Committee of the National Automobile Dealers Association (NADA)	2,363,886
17. American Federation of Teachers Committee on Political Education	2,332,490
18. National PAC	2,293,345
19. Active Ballot Club, a Department of United Food & Commercial Workers International Union	2,269,229
20. International Brotherhood of Electrical Workers Committee on Political Education	2,226,310

(資料) Harold W. Stanley, Richard G. Niemi, *Vital Statistics on American Politics*, Fourth Edition, CQ Press, 1994: 180-181.

図表4：日本の近代100年の団体増加率モデル



以上のような長い前置きによって、利益集団政治という豊かな可能性を有しながら殆ど手つかずであった、未開拓の政治分析の問題領域が存在する事が理解されるであろう。

二、基底レベルの利益集団の長期的変化

現在の日本における利益集団の状況を理解するためにまず鳥瞰的な手法によって、骨太に現在までの流れと現状の把握を行おう。図表4は近代一〇〇年の日本の団体増加率をモデル化したものである。

各種の統計を総括すれば、日本において利益団体（利益集団のうち営利法人を除き永続的な組織の有るものをこのように呼ぶ）の設立による増加の波は少なくとも三ないし四回生じたことになる。第一回目は大正デモクラシーの時期から一九三〇年代にかけての時期である。第二の大きな波は第二次大戦後の占領期に生じ、第三の波は高度成長の六〇年代に生じている。現在の主要な全国団体の起源はこの三つの時期のいずれかに見いだすことができる。団体の増加、設立は日本の政治体制の変化と密接な関係がある。団体の設立や自由な成立を促す政治状況や法的環境の整備、補助金などの誘因、といった「政治体制

からの出力」が一方で重要であり、地方で社会レベルでの運動や意識の変化が政治体制の変化を促すという「政治体制への入力」の面も存在する。因果関係は複雑であるが、少なくとも団体セクターの増大の「波の後」に政党システムの变化が生じていることは留意すべきであろう。一九四〇年に始まる日本の大政翼賛（無政党）体制は、統制団体が動員という形で一九二〇年代、三〇年代の多様に噴出した団体を総括した国家コーポラティズムの体制であった。また一九五五年体制といわれる自社両政党を中心とする政党システムは、戦後爆発的に形成された集団の団体秩序の二極化（一九五二年の経団連の再編と一九五〇年の総評の形成）を反映したものであった。七〇年代中葉以降の保守回帰（一党優位政党制）は、高度成長型の団体の組み込み、包括政党化に自民党が成功した後に生じた。

注目すべきなのは、七〇年代の後半から八〇年代、さらに現在にかけて増加率自体は大きくはないが静かな団体増加の波が訪れていることである。それ以前の三つの時期が工業化型の団体の成立、設立であったのに対し、明らかにポスト工業化・国際化時代に適応した団体の設立が現在も続いている。われわれが現在迎えている九〇年代中葉の政党（政治）体制の変換は、こうした新しい団体の形成の動向と無縁ではない。ここ数年、財団、社団などの公益法人の動向への注目やNGO、NPOといった新しい型の組織の登場、フィランソフィーやメセナ、社会貢献、共生といったさまざまな新しい概念や言葉が登場する背後には、新しい社会集団、利益集団の登場がある。各種の公益法人に関する統計や、新聞のキー・タームの分析によってもこのことは裏付けることができる。しかしながらこうした新しい利益集団の政治・政党との関係は必ずしも明確ではない。また、既存の利益集団との関係についても不明な点が多い。

確かに新しい利益集団は登場しつつある。しかし、その実像は、新しい団体というより、新しい活動である。既存

の団体も社会集団も、新しい方向を模索している。この新しい「方向」が、マスメディアによって「増幅」されている、もしくは「強調」されているのであろう。必要なのはその方向をしかりと「新しい団体」に定着させることであらう。そのために新しい利益集団は新しい政策（例えば市民法人法（NPO法）の制定、税制改正、ボランティア休職の制度的保証、キャリアの連続性）を求めているのであり、新しい政党はそれに応えなければならない。

少し別の角度から現在の状況に迫ってみよう。図表5は先進産業国家八カ国における産業別就業人口構成の推移である。日本の変化のグラフが二つの要素、すなわち台湾や韓国と同様の急速な社会発展を遂げた国家としての要素とアメリカやイタリア、フランスと共通する先進国の中での後発工業化組の要素が混じりあったものであることが理解できる。工業国家であるにも関わらず第二次産業人口の相対的な少なさ、第一次産業人口の相対的な規模の大きさと急速な減少、全体としての変化割合の大きさ、さらに近年急増する第三次産業人口の大きさといった特徴は、日本の利益集団が形成される母体となる社会の状況をよく表現している。労働組合の組織率の相対的な低さや、労組と一体のものとしての社会（民主）主義政党、労働党の系譜に属する政党の弱さ、政権党からの遠さといった状況はここでの特徴によって多くは説明されるのである。

工業化の変化割合の相違や工業化期の状況の多様性は、他方でポスト工業化期の状況の同時性と類似性と対照的である。二つの石油ショックを契機として急上昇する第三次産業人口の相対的な大きさは現在ここにあるすべての国々に共通する要素となっている。これはまた世界（政治）経済の地球化（国際化・相互依存の深化）の進展によって加速されつつある。いわば先に述べた新しい利益集団のもつ、ある意味で世界各国を通底する普遍的な重要性が示唆されているのである。

図表 5：先進産業国家 8 カ国における産業別人口構成の推移：1870—1990

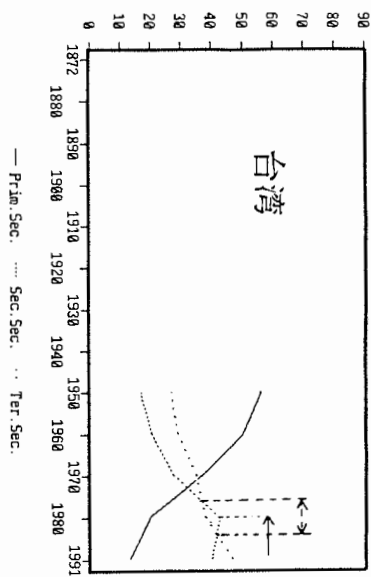
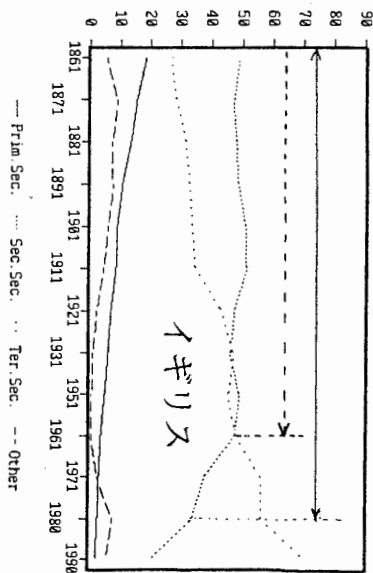
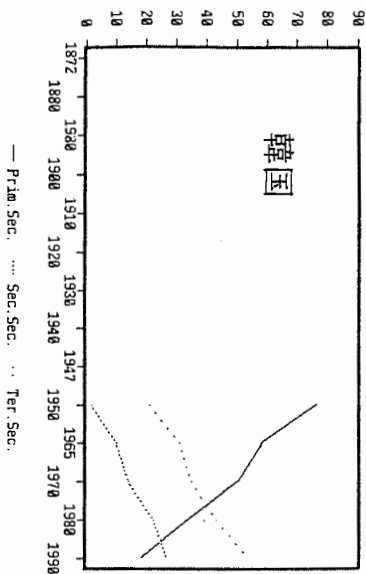
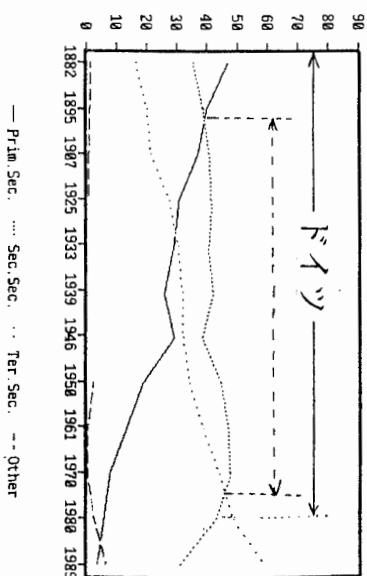
Fig. 1-A
Taiwan 1872-1991Fig. 1-H
U.K. 1861-1990Fig. 1-B
Korea 1950-1990Fig. 1-G
Germany 1882-1989

Fig. 1-C
Japan 1872-1990

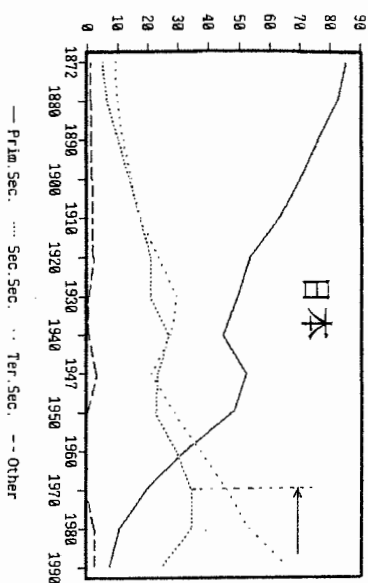


Fig. 1-D
U.S.A. 1870-1990

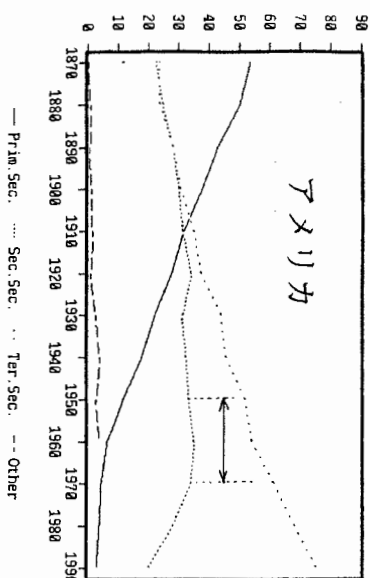


Fig. 1-E
France 1865-1989

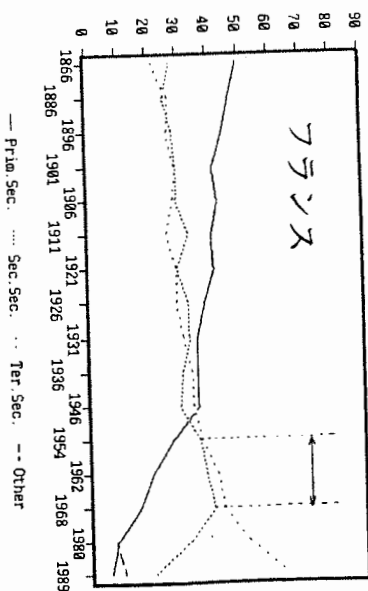
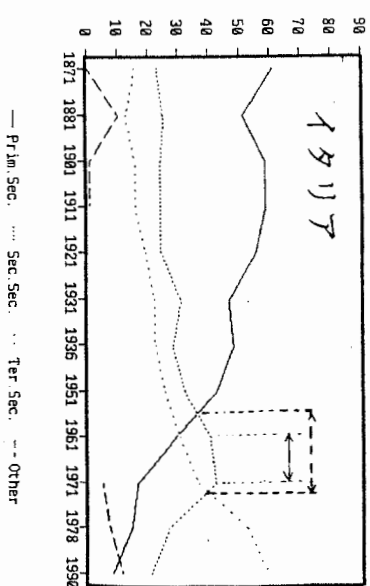


Fig. 1-F
Italy 1871-1990



さてこうした社会の産業人口構成からは、例えば労組の強さといった歴史的制度遺産は各国ごとに異にしながらも、社会の現状は急速に類似化しつつあることが読み取れる。では利益団体の現在の姿を統計的に見てみよう。図表の6A、Bに集約されているのは、一九九〇年代の日本、アメリカ、韓国の利益団体の数や一〇万人あたりの密度、さらに利益団体で働く人の数や密度である。八〇年代、七〇年代、六〇年代のデータもできる限りそこに追加して納められている。ここでの要点は、第一に団体数の密度では、日本の利益団体の状況は先進国の中でもっとも団体が発達した国といわれているアメリカに九〇年代には匹敵するものになりつつある、ということである。団体数密度はアメリカの八割、団体従事者数密度は半分強の状況であるが、地理的な規模の相違を差し引き、他の団体年鑑の情報と照らし合わせてみるなら、日本の団体状況が先進国の中で最も発達したものの一つであることは疑いえないであろう。第二の特徴は日本のこうした団体状況が一九六〇年代からの急速な団体セクターの拡大によって獲得されてきたものである、ということである。この三〇年間で団体数は三・五倍、団体従事者数は四倍以上の増加を示している。それに対してアメリカの絶対数の伸びは小さく、日本が急速にキャッチアップしつつあることがわかる。第三の特徴は、日本の団体構成が大きく経済団体に片寄っていることである。逆にいえばアメリカは市民団体に大きく片寄っている。日本の団体構成は韓国のそれに近く、それはある意味で後発産業社会の特徴かも知れない。加えて日本の構成上のもう一つの特徴は「その他」の分類が極めて大きいことであり、ここにはある程度の市民団体とともに半官半民の中間領域の団体が数多く含まれている。日本の利益団体の構成上の特徴は、企業と行政官庁が団体セクターの母体であることであり、市民自身を母体とするアメリカの事例と鋭く対比されるものである。

日本における基底レベルの利益集団の長期的動向と現状を総括すれば、第一に、日本は三ないし四の利益団体の

図表 6 A：日本、アメリカ、韓国の利益団体の数、10万人あたり密度

	団体数	%	10万人 当たりの 密度	団体数	%	10万人 当たりの 密度	団体数	%	10万人 当たりの 密度
	1991		日本	1990		アメリカ	1991		韓国
合 計	36140	100.0	29.2	88725	100.0	35.5	4103	100.0	9.48
経済団体	13798	38.2	11.1	12677	13.4	5.1	1946	47.4	4.50
労働団体	5116	14.2	4.1	19246	23.4	7.7	497	12.1	1.15
政治団体	828	2.3	0.7	1653	1.4	0.7	645	15.7	1.49
市民団体	—			39999	44.8	16.0	—		
専門家団体	—			5480	6.0	2.2	703	17.1	1.62
学術団体	878	2.4	0.7	—			—		
その他	15520	42.9	12.5	9670	10.7	3.9	312	7.6	0.72
	1986		日本	1986		アメリカ	1986		韓国
合 計	33668	100.0	27.7	85546	100.0	35.4	5604	100.0	13.48
経済団体	13386	39.7	11.0	11637	13.6	4.8	3309	59.0	7.96
労働団体	4816	14.3	4.0	20577	24.1	8.5	146	2.6	0.35
政治団体	790	2.3	0.7	1315	1.5	0.5	352	6.3	0.85
市民団体	—			37067	43.3	15.3	—		
専門家団体	—			5236	6.1	2.2	733	13.1	1.76
学術団体	679	2.0	0.6	—			—		
その他	13997	41.6	11.5	9157	10.7	3.8	1064	19.0	2.56
	1975		日本	1976		アメリカ	1981		韓国
合 計	20614	100.0	18.4	80642	100.0	37.5	4962	100.0	12.81
経済団体	10027	48.6	9.0	12077	15.0	5.6	3576	72.1	9.24
労働団体	2268	11.0	2.0	22265	27.6	10.3	186	3.7	0.48
政治団体	532	2.6	0.5	1371	1.7	0.6	207	4.2	0.53
市民団体	—			33854	42.0	15.7	—		
専門家団体	—			3746	4.6	1.7	254	5.1	1.52
学術団体	455	2.2	0.4	—			—		
その他	7332	35.6	6.5	6991	8.6	3.2	739	14.9	1.91
	1960		日本	1962		アメリカ	統計不在(1981年以前)		
合 計	10357	100.0	11.1	62553	100.0	34.6			
経済団体	4698	45.4	5.0	11141	17.8	6.2			
労働団体	1572	15.1	1.7	18976	30.3	10.5			
政治団体	169	1.6	0.2	815	1.3	4.5			
市民団体	—			25236	40.3	14.0			
専門家団体	—			1558	2.5	8.6			
学術団体	147	1.4	0.2	—					
その他	3771	36.4	4.0	4816	7.7	2.7			

出所：日本：『事業所統計調査報告書』（総務庁統計局）

U.S.A：County Business Patterns (U.S. Bureau of Census)

韓国：『総事業体統計調査報告書』（統計庁）

図表 6 B : 日本、アメリカ、韓国の利益団体従事者の数、10万人あたり密度

	団体数	%	10万人 当たりの 密度	団体数	%	10万人 当たりの 密度	団体数	%	10万人 当たりの 密度
	1991		日本	1990		アメリカ	1991		韓国
合 計	209973	100.0	169.5	792157	100.0	317.6	40070	100.0	92.6
経済団体	88868	42.3	71.7	98504	12.4	39.5	21845	54.5	50.5
労働団体	25436	12.1	20.5	176220	22.2	70.7	7449	18.6	17.2
政治団体	3904	1.6	3.2	8369	1.1	3.4	3753	9.4	8.7
市民団体				365816	46.2	146.7			
専門家団体				55579	7.0	22.3	4553	11.4	10.5
学術団体	8741	4.2	7.1						
その他	83024	39.5	67.0	87666	11.1	35.2	2470	6.2	5.7
	1986		日本	1986		アメリカ	1986		韓国
合 計	178541	100.0	147.3	727760	100.0	302.4	53212	100.0	128.0
経済団体	81831	45.8	67.5	90159	12.4	37.5	38062	71.5	91.6
労働団体	19750	11.1	16.3	168939	23.2	70.2	1823	3.4	4.4
政治団体	4457	2.5	3.7	6791	0.9	2.8	2063	3.9	5.0
市民団体				326816	44.9	135.8			
専門家団体				48023	6.6	20.0	6049	11.4	14.6
学術団体	7433	4.2	6.1						
その他	65070	36.4	53.7	87032	12.0	36.2	5215	9.8	12.5
	1975		日本	1976		アメリカ	1981		韓国
合 計	112686	100.0	100.7	617675	100.0	283.3	58089	100.0	150.0
経済団体	62404	55.4	55.7	70343	11.4	32.3	51150	88.1	132.1
労働団体	11977	10.6	10.7	164129	26.0	75.3	1482	2.6	3.8
政治団体	3284	2.9	2.9	6286	1.0	2.9	968	1.7	2.5
市民団体	—			270039	43.7	123.9	—		
専門家団体	—			36712	5.9	16.8	1528	2.6	3.9
学術団体	4090	3.6	3.7	—			—		
その他	30931	27.4	27.6	70116	11.4	32.2	2961	5.1	7.6
	1960		日本	1962		アメリカ	統計不在(1981年—)		
合 計	48553	100.0	52.0	386365	100.0	207.1			
経済団体	25128	51.8	26.9	55063	14.3	29.5			
労働団体	8608	17.7	9.2	106162	27.5	56.9			
政治団体	667	1.4	0.7	3428	0.9	1.8			
市民団体	—			169366	43.8	90.8			
専門家団体	—			12674	3.3	6.8			
学術団体	1883	3.7	1.9	—					
その他	12348	25.4	13.2	39672	10.3	21.3			

出所：日本：『事業所統計調査報告書』（総務庁統計局）

U.S.A：County Business Patterns (U.S. Bureau of Census)

韓国：『総事業体統計調査報告書』（統計庁）

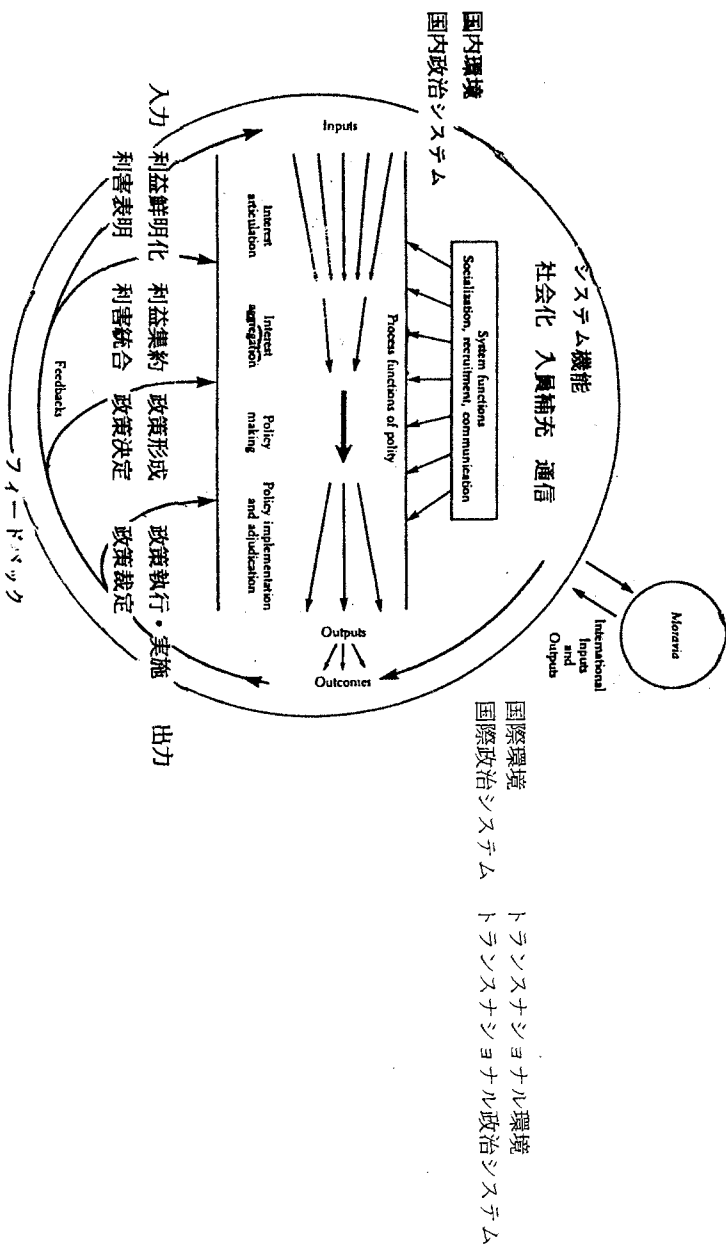
増加の波を経て団体セクターを形作ってきたのであり、その増加の波を把握しえた政党、政治勢力が政治体制の変革を担ってきたこと、第二に一九七〇年代後半以降、日本はポスト工業化、国際化と関連した新しい種類の団体設立の波の渦中にあること、第三に、そうして形成された団体セクターの現状は、企業と行政官庁に依存した部分の団体が大きな比重を占めていることである。五五年体制といわれた自民党一党優位の体制が続いたことの社会集団的な基礎は、以上のような基底利益集団の動向の中にも見いだすことができるのである。しかし同じく五五年体制を越える新しい要素もこの基底レベルに見いだすことができたのである。

三、日本の利益集団と五五年体制

利益集団は、先進国家のシステムにとって政治過程の諸機能、政治システムの維持の爲の諸機能を担う極めて重要な媒体であり、実質部分である。G・アームンドの政治システムの構造図を引証するまでもなく（図表7A）、そのことは明らかであろう。また具体的な政府省庁、政党といった政治のアクターと利益集団の関係、ネットワークのあり方が政治システムの構造的性格、すなわち政治体制の類型を決める重要なポイントになる（図表7B）のも政治分析の基本的な認識となっている。

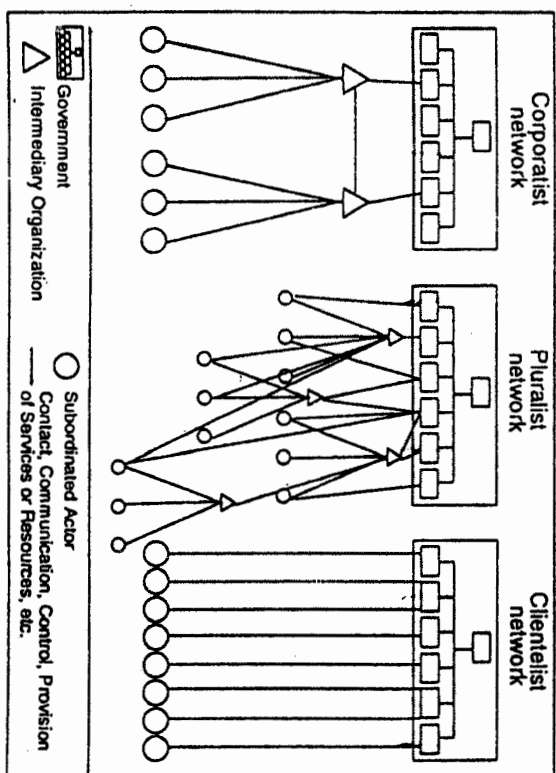
五五年体制と呼ばれる日本の戦後体制において利益集団はどのような地位を占めてきたであろうか。図表8A、Bに示されるような権力エリートモデルによって日本政治を見るのが五五年体制に関する初期の通説であったと考えられる。政治過程、政策決定の主要な部分が高級官僚と財界指導層、そして自民党指導層からなる権力エリートが独占

図表7 A：政治システムと利益集団
G. アーモンドの政治システム理論にもとづく構造機能分析の概念枠



(出所) Gabriel Almond and G. Bingham Powell, Jr. *Comparative Politics Today*: 2nd edition, Little Brown and Company, 1980: p. 8.

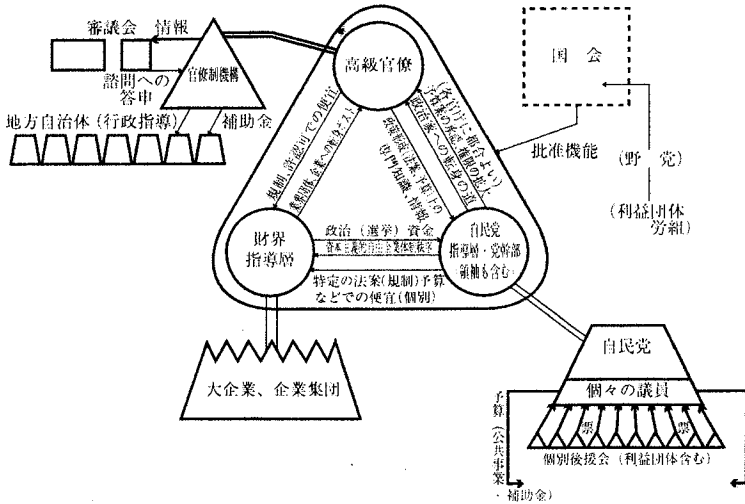
図表 7 B : 政治体制 (レジーム) と利益集団
 コーポラティズム型 (頂上団体主導) 多元主義型ネットワーク クライエントリズム型 (顧客関係ネットワーク)



(出所) V. Schneider: "The structure of policy networks: A comparison of the chemicals control and telecommunication policy domains in Germany," *European Journal of Political Research*, vol. 21, no. 1-2 (February 1992) : p. 116.

図表 8 A：権力エリートモデル (福井治弘モデル)

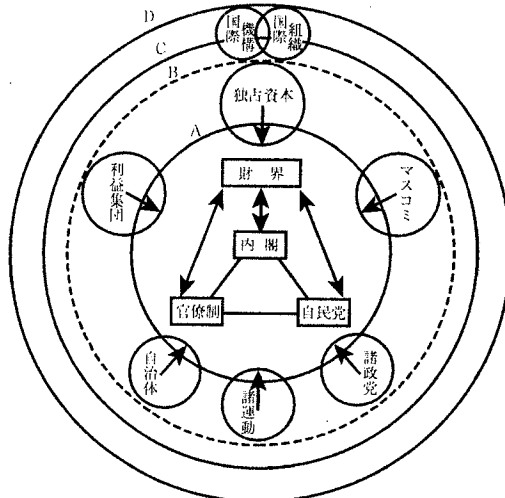
三頭政 (tripartite) 権力エリートモデル



Haruhiko Fukui (1977) pp.23-24.35 "Studies in Policymaking" in Pempel, T.J., ed., *Policymaking in Contemporary Japan*, Cornell University 1977.

図表 8 B：権力エリートモデル (矢澤修次郎モデル)

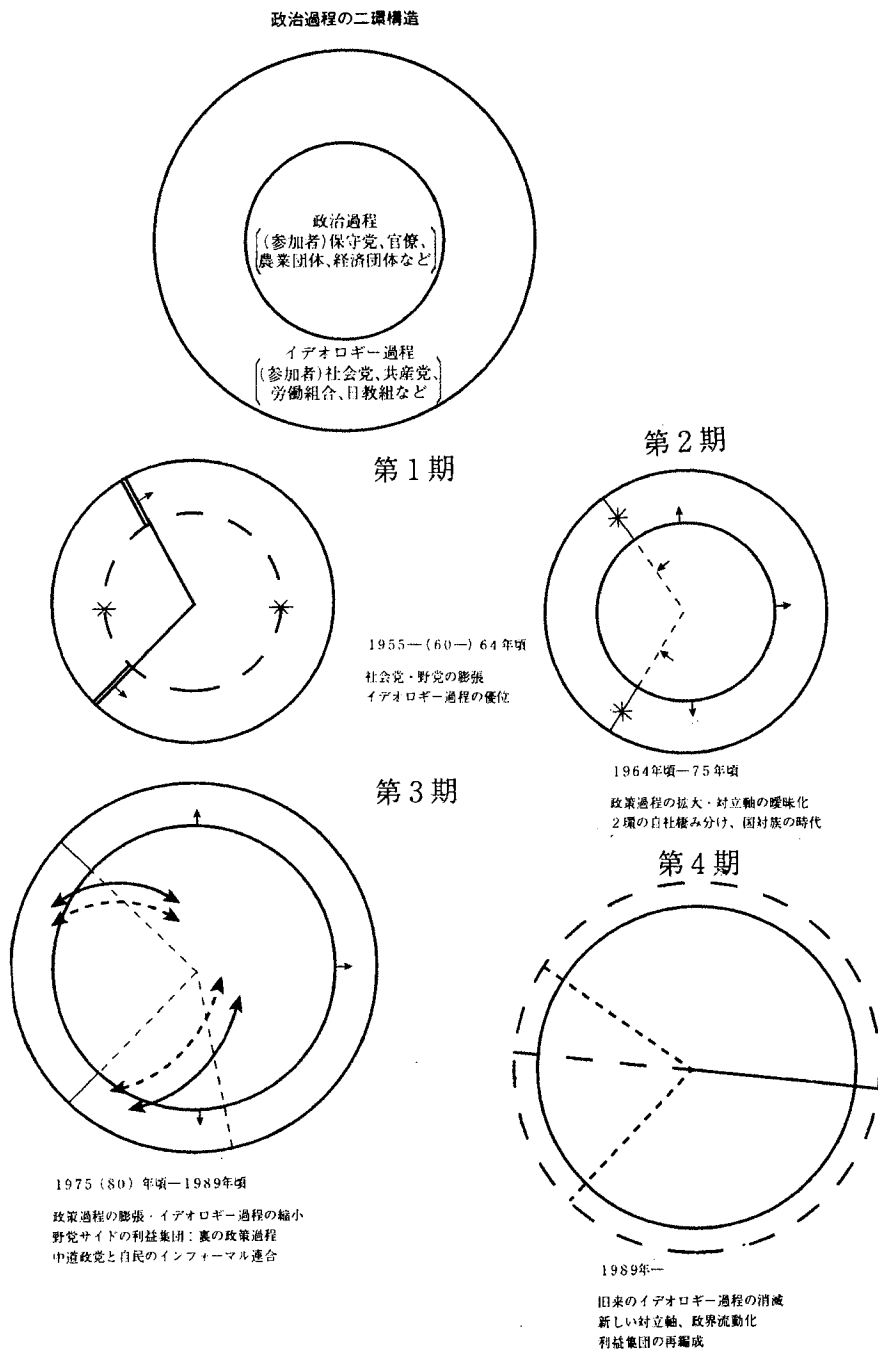
政治過程の2環構造



現代日本の政策決定機構・過程とその環境

(注) 実線A内は政策決定機構、点線B内は政治過程、実線Cは社会—文化環境、実線Dは国際環境をあらわす。また図は政策決定機構内に諸運動その他の政治勢力が編入されていく方向性をもあらわしている。

図表 8 C：政治過程の 2 環構造（村松岐夫モデル）の変容



（出所）村松岐夫モデルの原図については三宅一郎、山口定、村松岐夫、進藤榮一『日本政治の座標』有斐閣、

し、それ以外の組織や集団、団体は従属した位置にある。また社会党や労働組合、市民運動がかなりののはたらきを示す国会での議論は、社会主義や平和主義のイデオロギー論争と関係し、ある意味で体制選択と関連するものであったために、個々の具体的な政策決定とは異なる政治の議論の次元を設定するものであった。権力エリートが牛耳る政策過程と、野党も参加するイデオロギー過程の分裂という構図が五五年体制を貫く政治過程の構造配置と考えられた。

こうした二環構造の政治過程は、政党間の関係、利益集団と政党との関係によって何度かの変化を経験してきたと考えられる(図表8C参照)。一九五五年から六〇年の時期は二環構造が同程度の重要性を持つと同時に、自民党を中心とするブロックと社会党・総評ブロックが拮抗に向かう傾向を示し、また社会党・総評ブロックも単にイデオロギー過程だけではなく政策過程においても相当な役割を果たそうと試みたため、ふたつの環であると同時にふたつのブロックがそれぞれの環の中でも明確化していくという構図であった。いわば政治過程において政策とイデオロギーが重なり合いながら、二つのブロックが階級政治的に激闘を繰り返したのである。

この構図に変化が現れたのは一九六〇年代初頭である。池田内閣の登場、所得倍増計画、石田博英を中心とする新しい労働政策、同盟、J.C.の成立に見られる総評労働運動からの民間労組の離反、憲法改正や安全保障に関する自民党の政策変更等によって、自民党はある意味でイデオロギー過程から政策過程に大きく軸足を移し、はっきりとイデオロギー過程は「外側のマイナーな次元」になる傾向が現れたのである。そうした傾向は佐藤長期政権が、その首相のイデオロギーとは裏腹に非核三原則や武器輸出禁止の原理を打ち出し、福祉、教育、都市政策といった広義の社会政策に力点を移しはじめ、そうした政策に関連する団体を「政策受益団体」として次第に政策過程の内側に組み込み始めたとき、決定的なものとなつていたのである。自民党のイデオロギーからの退却に対する右翼の側からの苛立

ちを示したのが、一九七〇年の三島由紀夫事件であった。

他方で五〇年代とは異なり六〇年代後半以降となると社会党は社会主義政党としての性格を強め（江田・構造改革路線への批判と「日本における社会主義への道」路線、一九六四年）、ますます政策過程から退却し「反对政党」「批判政党」への転化していった。

かくて両政党は政治過程において一種の「棲み分け」を行うようになったのである。反戦平和や安保論議、憲法解釈論争といった「華々しい」国会の論戦や激突では社会党が「花」を取り、予算や個々の法律の政策形成や実施では自民党が「実」を取ったのである。こうした棲み分けによって、高度成長期において都市化と工業化による人口移動によって自民党が社会集団的な脆弱性を強めながらも、政権として安定性を誇ったのである。イデオロギー過程の周辺化にともなって外交、治安、防衛、対外政策といった伝統的国家政策は自民党の中心的な政策から外れていったのである。

既に見たように、この時期に末端の社会レヴェルでは、数多くの利益集団が形成され、それらの多くは拡大し、膨張していく政策過程に次第に引き寄せられていくことになる。労働組合の領域でも民間の企業別組合による春闘を中心とした利益志向の運動の成功によって、社会党、総評、官公労が掲げる社会主義的なイデオロギーの魅力は急速に薄れていった。

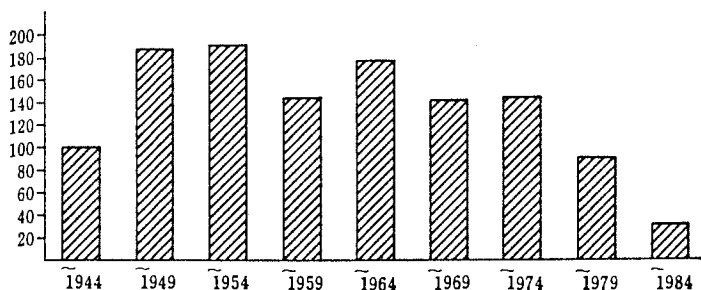
次の転機は一九七〇年代の中葉に訪れた。こうした政治過程の棲み分けといった戦略的成功によっても自民党は、社会集団的脆弱性、すなわち農村部、中小企業に多くの支持層を求める構造自体を完全に脱却することはできないでいた。石油ショックを始めとする一連のショックの時代的到来によって自民党は保革伯仲政治の中に巻き込まれてい

く。七〇年代を通じての保革伯仲期に自民党は民間労働組合やサラリーマン層の社会集団としての重要性を認識し、八〇年代以降こうした層の積極的な組み込みをつとめることとなった（第二期自民党、一九七五年―）。八一年に始まる行政改革の政治の時期は利益集团的に言えば、民間大企業労使をいかに組み込むかについて自民党政権がさまざまな戦術を駆使した時期であったといえよう。八二年の全民労協、八七年の民間「連合」の登場、八九年の官民合同「連合」の登場に見られるように、民間大企業労組も総評・社会党ブロックから主導権を握りかえす時期であった。この時期に自民党は、公明、民社などの中間政党、さらに民間大企業労組と次第にインフォーマルな領域での提携を深め、少なくとも「インフォーマルな連合」を自治体選挙や個々の具体的法律案や制度改革の様々な局面で組んでいたのである。しかし、結局、八〇年代後半の税制改革の政治にみられるように自民党は民間労組やサラリーマン、生活者の利益集団を正式に支持団体として組み込むことには失敗し、一九八九年に始まる政治体制の転換期に突入するのである。

このように五五年体制における利益集団の第一の特徴は、一九六〇年もしくは六四年頃から明確になった、政治過程の政策過程とイデオロギー過程の二環構造にさまざまな利益集団が組み込まれていく過程とみることができる。第二の特徴は、この政治過程という舞台、いわば利益集団で満ちている舞台の参加者が、基底利益団体の統計的検討でみたように急速に拡大していったということであろう。基底利益集団の規模が三倍四倍と拡大したように、この政治過程のシステム規模も数倍になっていったと見ることができる。とりわけ政策過程についてはそうである。このことは、佐藤誠三郎、松崎哲成両氏の分析による自民党友好団体の変化の分析（図表9A）や税制改正要望団体数等の推

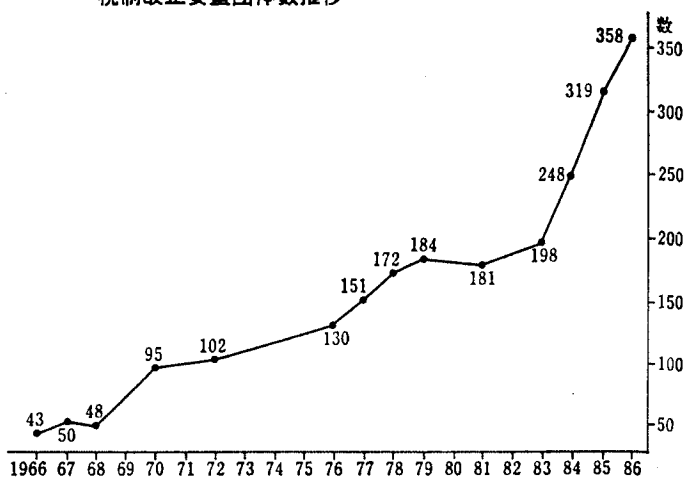
図表 9 A：自民党友好団体の変化（佐藤誠三郎・松崎哲成）

自民党友好団体設立数推移



図表 9 B：税制改正要望団体数等の推移（佐藤誠三郎・松崎哲成）

税制改正要望団体数推移



（出所）佐藤誠三郎・松崎哲成『自民党政権』中央公論社、1986年。

図表 9 C 自民税調業界団体の意見聴取のための懇談会出席団体

部会名		懇談会出席団体数と%				'71-'88増減 (ポイント)
		1971年	75年	1988年		
商 工	中小企業関係	6	(7.3)	11	(3.3)	- 4.0
	エネルギー関係	7	(8.5)	6	(1.8)	- 6.7
	流通・繊維・サービス	10	(12.2)	18	(5.3)	- 6.9
	軽工業関係	7	(8.5)	16	(4.7)	- 3.8
小 計		30	(36.6)	51	(15.1)	-21.5
財 政	金融・保険・証券	7	(8.5)	14	(4.1)	- 4.4
	たばこ・塩・酒	8	(9.9)	18	(5.3)	- 4.6
	土関係 (税理士等)	1	(1.2)	5	(1.5)	+ 0.3
	経済四団体	3	(3.7)	4	(1.2)	- 2.5
	その他	1	(1.2)	1	(0.3)	- 0.9
小 計		20	(24.4)	42	(12.4)	-12.0
農林・水産	農業	3	(3.7)	20	(5.9)	+ 2.2
	食品産業	—	—	12	(3.6)	+ 3.6
	林業	4	(4.9)	8	(2.4)	- 2.5
	水産業	3	(3.7)	10	(3.0)	- 0.7
小 計		10	(12.2)	50	(14.8)	+ 2.6
建 設		1	(1.2)	68*	(20.1)	+18.9
交 通		7	(8.5)	33	(9.8)	+ 1.9
通 信		0	—	14	(4.1)	+ 4.1
文 教		1	(1.2)	18	(5.3)	+ 4.1
地方行政		7	(8.5)	9	(2.7)	- 5.8
社会		4	(4.9)	46	(13.6)	+ 8.7
労働		2	(2.4)	7	(2.1)	- 0.3
計		82	(100)	338	(100)	

*建設業9, 不動産・宅地16, 専門工事43.

(資料) 村川, 1979, 1985; 『自由新報』.

(出所) 辻中豊『利益集団』東京大学出版会、1988年、185頁。

移（図表9B、9C）を追うことによって確認できる。たとえば税制改正要望団体は、六〇年代の五〇程度から八〇年代中葉には三五〇程度へと七倍に膨れあがっている。第三番目の特徴は、こうして数多くの団体が政策過程に組み入れられていったにも関わらず、先の佐藤、松崎氏の分析にも見られるように、民間労組や市民団体は八〇年代に至っても正式の参加者になることはできなかったのである。ここに自民党一党優位体制においては利益集団構造の歪みは最終的には解決されなかったということがいえよう。

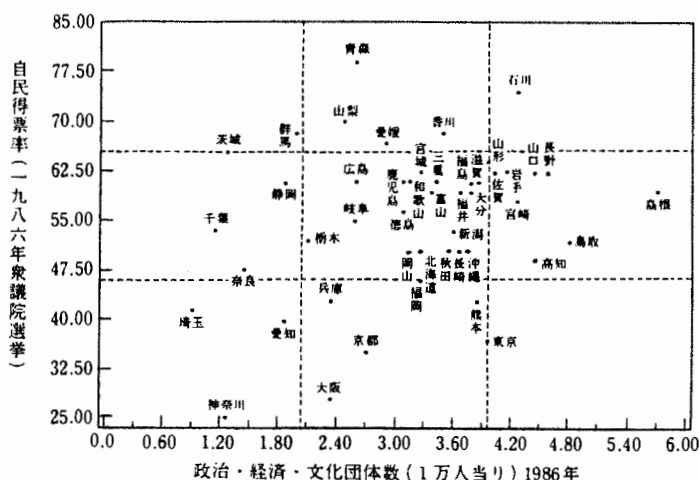
四、五五年体制型利益集団構造の問題点

このように形成されてきた五五年体制下における利益集団構造の問題点を二つの側面から検討しよう。すなわち、利益集団の構造としての問題点とその構造が持つ政治的な問題点である。

第一の利益集団としての問題点は二つに分けられる。一つは自民党政権が長期に続いたためにそれが利益集団構造を一定程度歪ませてきた可能性があるということである。統計的には「政治・経済・文化団体」という形でとらえられる、末端レベルでの利益団体と自民党得票率の各県別相関を検討すれば（図表10）、五〇年代にはマイナスであったものが六〇年代にはプラスに転じ、八〇年初頭には最高値の〇・三三を記録したことがわかる。その後徐々にその相関比率は低下しているようである。同様のことは団体と行政投資額の各県別相関についても見るができる。六〇年代までマイナスの相関であったものが七〇年代からプラスに転じ、八〇年初頭には〇・六三という高い比率の相関を示しているのである。このことが意味するのは、自民党とその議員がある意味で自らに有利な集団の組織化に

図表 10：「政治・経済・文化団体」と自民党得票率の各県別相関

政治・経済・文化団体と自民得票率の相関（各県別）



政治・経済・文化団体（団体全事業所）*1と他の変数の相関

	1951	1969	1981	1986
自民党得票率*1	▲0.22119	0.19165	0.33464	0.27573
行政投資額*2	—	▲0.02121	0.62665	0.61456
完全失業率*3	0.13769	0.02071	0.15387	
税収*4	0.31730	▲0.20414	▲0.12989	▲0.11907
第一次産業就業者*5	▲0.32839	0.38469	0.44328	0.50361
第二次産業就業者	0.34140	▲0.42127	▲0.44609	▲0.32236
第三次産業就業者	0.29057	▲0.13088	▲0.08772	▲0.14572
情報サービス事業所*6			0.26441	0.20896
協同組合			0.66715	0.70427
国家事務			0.71026	0.73797
公務			0.62719	0.67889

(注) *1 衆議院選挙1952, 69, 80, 86年。

*2 自治省『行政投資実績』各年版（地方財政協会）。

*3 労働省『労働力調査年報』。

*4 都道府県別地方税収。自治省『地方財政統計年報』。

*5 『国勢調査』1950, 70, 80, 85年

*6 『事業所統計』以下同じ。

*7 『事業所統計』。

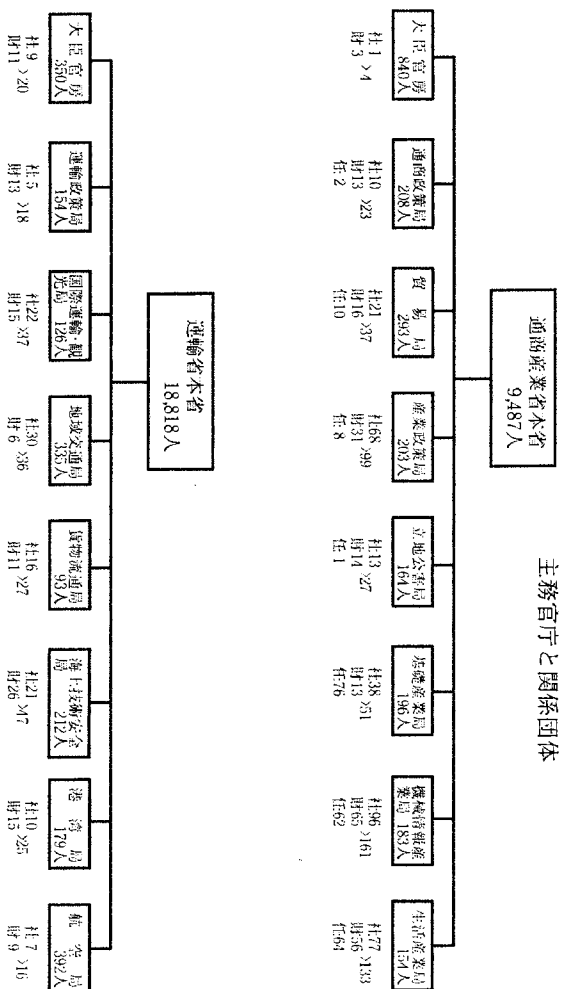
(出所) 辻中豊『利益集団』東京大学出版会、1988年、219、217頁。

力を注ぎ、それに成功したという可能性が高いことを示す。

同様のことは行政と利益集団の關係についても言える。一九六〇年代とりわけ六四年の特振法の失敗後、それに象徴されたある意味で権力的、介入的な官僚による統制色を持った社会過程への介入は転機を迎えざるを得なくなつた。結果として各官庁は法令の制定や改正よりは行政指導による、また直接介入よりは業界団体や審議会・諮問機關を通じた、間接的なコントロールを重視することになった。その有力な手段や媒体となつたのが業界団体である。図表11Aに見られるように各省、各局、各課は、多くの全国的な利益集団、団体をたえそれが任意団体であつても傘下に納め、自らの行政手段に組み込んだのである。それだけではない。図表11Bに見られるように特殊法人、認可法人、公益法人に加えて私企業への天下り、出向、補助金、許認可といった多くの行政手段が動員されたのである。いづれにおいても利益団体が重要な媒体の役割を果たすことになった。利益団体もそれを通じて政策過程のアウトプットからの政策受益を得ようとしたのである。このようにして利益集団の行政依存という現象が生じることになった。利益集団がある意味で政権党や行政に都合のよい形で形成された側面があることは明らかであろう。すでに述べたような基底集団における大多数の団体が経済団体やその他の団体として企業官庁と關係を持つていることはその一端を明らかにしているのであらう。

次に五五年体制がもたらした利益集団構造の政治への影響を考えてみよう。政治過程が二つの環の構造を持つということは普遍的な現象ではない。二つ以上の環と共にこの環の内部がいくつかに分かれ二極三極の対抗關係がそこに生じることありうるし、そのことの方がより普通である。日本の五五年体制においては政策過程のインズ（内部者）とアウト（外部者）が自民党、社会党といった系列ごとにしかも経済と労働、農業と消費者といったセクターご

図表 11A：行政官庁と利益団体



(注) 社は社団法人、財は財団法人、任は任意団体である。運輸省のものには任意団体データが欠けている。
(資料) 通産省、1986；運輸省、1986。

(出所) 辻中豊『利益集団』東京大学出版会、1988年、145頁。

図表11B：行政省庁の政策媒介メカニズム（日本）

	定員	審議会	私的諮問機関	特殊法人	認可法人	公益法人	私企業への天下り	公企業への天下り	天下り先	他省庁への流出	自治体への流出	私企業からの流出	支出総額	補助金	補助金率	許認可事項数
	(92年度)	(91年度)	(88年、93年)	(91年)	(88年)	(90年)	(85年)	(89年)	(89年)	(84年)	(88年)	(89年)	(100億円)	(100億円)	(%)	(88年)
総理府	53,174	20	(11)										751	101	13.9	730
本府	588	5	(4)						5							29
公収委	484															26
国家公安委（警察庁）	8,203	1			41		1	3	10	7	1					97
公議委	40															
宮内庁	1,124															
経新庁	3,735	5	(5)	2	27			1	1	3			(179)			29
北海道開発庁	8,214	1		1	6			3	3	5			(49)			28
防衛庁	25,616	3	(7)		21				4	11				(382)		28
経企庁	508	3	(10)	2	28	1		10	8	4						26
科技庁	2,119	4	(6)	6	100	4		25	23			24				263
環境庁	937	5	6	2	48	1		8	4			8				156
沖縄開発庁	1,148	1	(21)	1	4			2	3			1				27
国土庁	458	6	(15)	4	36	1		22	11		1					81
法務省	50,447	7	(4)		292					13			46	5	12.2	148
外務省	4,522	2	3	2	229			14	9	13	1		203	13	29.5	39
大蔵省	78,626	17	(22)	14	711	64		16	57	57		6	1,673	14	1.0	1,143
文部省	137,567	17	(19)	8	1,616	15		31	26	60	14	13	510	330	72.1	317
厚生省	75,558	22	(57)	8	517	1		23	21	52	91		1,155	621	60.2	985
農水省	54,937	22	(5)	12	478	42		39	40	48	96		294	166	64.8	1,270
通産省	12,365	33	(44)	18	838	28		62	42	77	25	31	81	21	33.9	1,883
運輸省	37,564	12	(12)	20	824	41		57	38	42	22	5	83	33	40.7	1,977
郵政省	307,500	5	(53)	6	181	19		14	13	3	1	6	3			279
労働省	24,878	14	(17)	6	413	3		26	23	9	15		42	7	14.3	563
建設省	24,490	9	(23)	11	295	22		40	28	52	142	4	447	149	40.5	776
自治省	571	4	(11)	3	69			7	13	24	125		1,600	9	0.8	108
総計	862,448 ¹⁾	212	28 ²⁾ (36)	92 ³⁾	46 ⁴⁾	6,841 ⁵⁾	248 ⁶⁾	400 ⁷⁾	400 ⁸⁾	486 ⁹⁾	558 ¹⁰⁾	11)	6,927 ¹²⁾	1,474 ¹³⁾	26.0	10,278

図表1-Bの注記

- 1) 内閣の機関249名を含む。
 - 2) 1984年1月から85年9月に日本経済新聞、朝日新聞によって確認された私的訪問機関数。合計には人事院の3を含む。□内は1994年1月から95年8月にかけて同様に確認したもの。
 - 3) 省庁別は共管のものを含むため、表の数字の合計は92を越える。
 - 4) 共済組合（警察庁1、大蔵省28、文部省1、自治省17の合計47）を含まない。
 - 5) 社団法人、財団法人の合計
 - 6) 人事院「官利法人への取組の承認に関する年次報告書」による許可人数。
 - 7) 政府関係法人労働組合連合「天下り白書」1990年版による役員に天下った官僚の省庁別数。
 - 8) 7)に同じ。主管省庁別の天下りを送っている特殊法人企業数。合計は会計検査院6、人事院3、内閣4を含む。
 - 9) 東洋経済新報社「政界・官庁人事録」1985年版による出向、転出入員、合計は人事院の14を含む。
 - 10) 自治労「都道府県天下り官僚一覧」1989による。合計はその他4を含む。
 - 11) 判明のみ。
 - 12) 合計は泉室費、国会、裁判所、会計検査院、内閣の歳出を含む。
 - 13) 四捨五入により表合計とは一致しない。
- (出所) 辻中雄 1993年、145頁の表1を修正、データを入れかえ。

とにある意味できれいに分かれてしまったことになった。その結果、一方の利益集団セクターの利益はきわめて間接的にしか政策過程、政策内容に反映されないことになってしまったのである。そしてアウト、外側にいる労働組合や消費者団体はその利益を実現するために、「インフォーマルな領域」で政権党なり行政機関と「取引を行う」という行動が次第に広がっていくのである。政権維持に対する協力、行政の執行に対する協力、情報提供と共にアウトにいる利益集団の一部は分配的、再分配的利益を受け取るという「裏の政策過程」が表の政治過程的対立の背後に存在することになった。

利益集団が利益を表明し、政策に反映すること自体は決して裏の現象ではなく、民主主義社会においては正当な行動であるが、日本においては利益を表明し政策化すること自体が、ある意味で言えば後ろめたい取引の様相を帯びるという不幸な結果が生じた。そしてこの取引の原資は、往々にして表の対立団体を弱体化させるということで

あった。そのために裏の領域で政策過程に参加する団体が次第に成長し、たとえば労働組合における民間労組が金属労協、政策推進労組会議、全民労協、連合という形で拡大し、政策過程内化していくことによって、逆に自民党の対立相手の団体たる総評、官公労は弱体に成っていったのであるから、ある意味で取引の条件は次第に悪化していくという逆説が生じたのである。

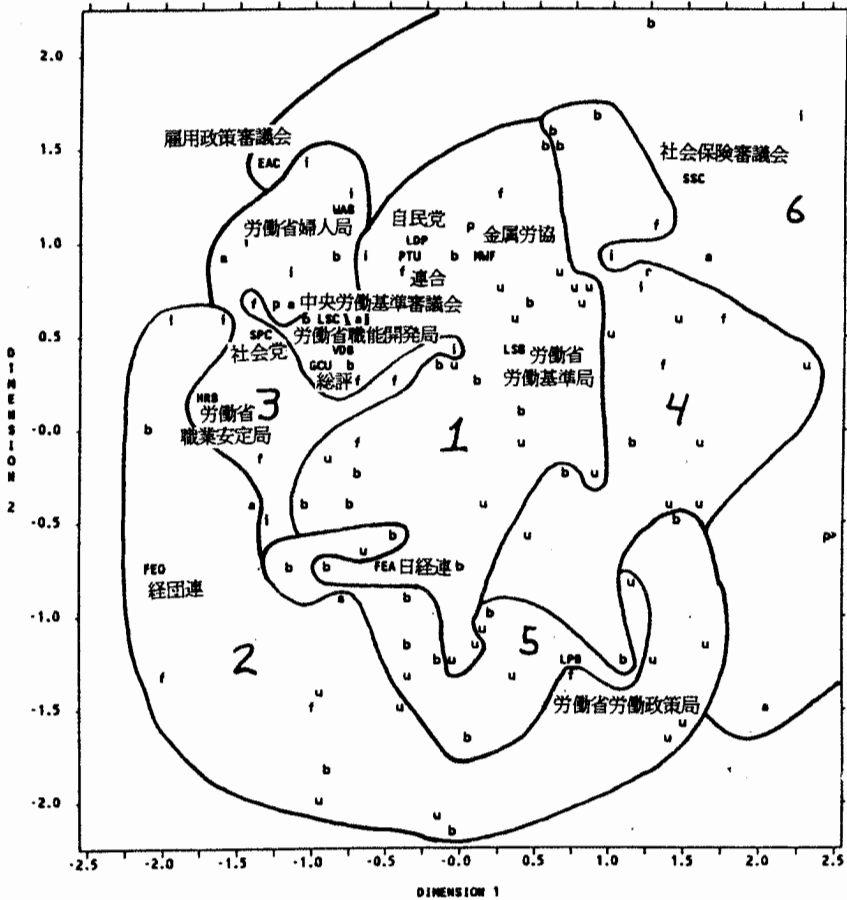
こうした裏の政策過程という現象以外の問題としては、政策過程が肥大化し、その各々が裏過程、表過程を通じた政治家、利益集団、官僚の三角構造を作っていく結果、無数の三角構造が生じ、政策的なイモビリズム、停滞と一貫しない政策体系という問題が生じたことである。一九七〇年代から次第に姿を現していく族議員政治は、利益集団政治を政治家の利益に奉仕する利権政治へと姿を変えた。利益集団がその利益を相互に競わせながら、一定の均衡を追求するという利益の多元的競争のメカニズムは相当程度失われたのである。政治家同士の取引、談合、交渉がそれとって変わった。

さらにいえば、政策過程とイデオロギー過程が内と外に分かれるのではなく、左右、もしくはいくつかのプロックに分かれて組み合わされながら論じられることによって生じて生じるものの、政策論争と公益・国益論や政治体制論、政治改革論の結合が、また対外政策や治安、防衛、外交といった伝統的国家機能の政策領域それ自体が日本の政治過程においてほとんど姿を消していくことになった。そしてもっと深刻なのは、政策の「議論」としての民主政治の状況も大部分、姿を消したことである。

以上述べてきたことをいくつかのデータで示してみよう。図12のABCは、労働政策というある意味できわめて論争的な政策領域においても、八〇年代末の日本においては、アメリカ、ドイツと比べて際だったコンセンサスに近い

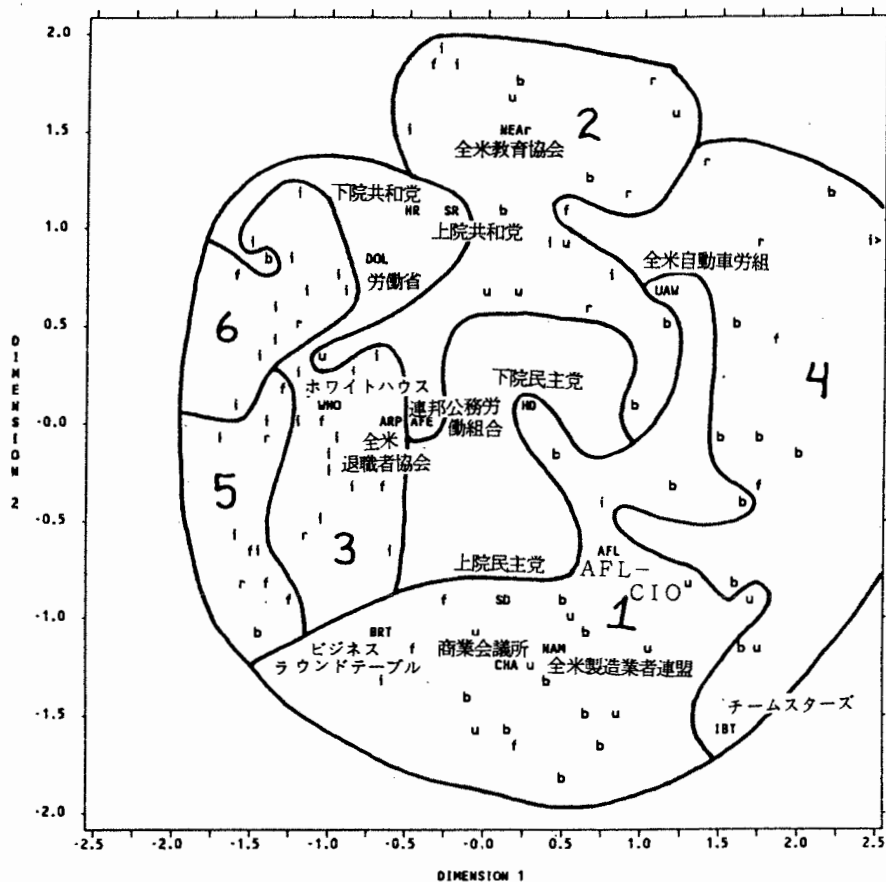
図表12ABC：日米独の労働政策における争点コミュニティの空間配置

A 日本

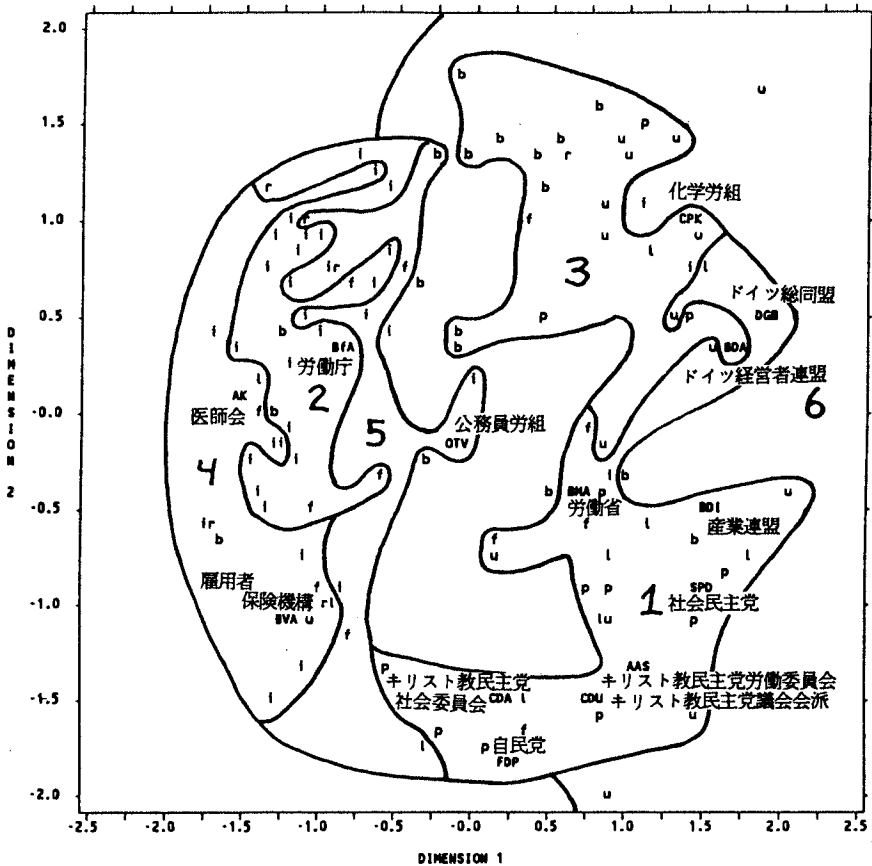


Key: u = labor unions
 b = business associations
 i = interest groups
 r = professional
 f = federal agencies
 a = advisory bodies
 p = parties

B アメリカ



C ドイツ



図表13A 団体が活動する上で必要な情報源

Q27. あなたの団体が活動する上で必要な情報を、次の中から重要な順に3つまでお答え下さい。

1994

(%)

最も重要										
Q27	総数	行政機関	政党	個々の 国会議員	学者・ 専門家	一般のマス メディア	専門紙・ 業界紙	協力 団体	自己の団体 のメンバー	無回答
総数	100.0	54.7	3.2	0.4	6.1	6.5	4.0	6.5	17.8	0.8
農業団体	100.0	65.2	—	—	8.7	—	8.7	—	17.4	—
福祉団体	100.0	60.0	3.3	3.3	10.0	3.3	3.3	6.7	10.0	—
経済団体	100.0	62.1	1.1	—	1.1	5.7	3.4	4.6	19.5	2.3
労働団体	100.0	25.5	7.8	—	9.8	7.8	3.9	19.6	25.5	—
行政関係団体	100.0	92.9	7.1	—	—	—	—	—	—	—
教育団体	100.0	91.7	—	—	—	—	—	—	8.3	—
専門家団体	100.0	88.9	—	—	—	11.1	—	—	—	—
市民、政治団体	100.0	15.8	5.3	—	21.1	21.1	10.5	—	26.3	—
その他の団体	100.0	—	—	—	—	50.0	—	—	50.0	—

1980

最も重要									
Q30	総数	行政機関	政党	個々の 国会議員	学者・ 専門家	一般のマス メディア	専門紙・ 業界紙	協力 団体	自己の団体 のメンバー
総数	100.0	54.7	6.7	0.4	6.7	6.3	4.0	5.6	15.1
農業団体	100.0	65.2	4.3	—	4.3	—	4.3	4.3	17.4
福祉団体	100.0	66.7	3.3	—	6.7	3.3	—	3.3	16.7
経済団体	100.0	62.5	3.4	—	2.3	6.8	5.7	2.3	15.9
労働団体	100.0	30.8	11.5	—	5.8	7.7	5.8	15.4	23.1
行政関係団体	100.0	93.3	—	—	0.0	—	—	—	6.7
教育団体	100.0	58.3	8.3	3.3	0.0	—	—	8.3	16.7
専門家団体	100.0	44.4	22.2	—	33.3	—	—	—	—
市民、政治団体	100.0	26.3	10.5	—	31.6	21.1	5.3	5.3	—
その他の団体	100.0	25.0	25.0	—	—	—	—	—	—

(資料) 村松岐夫主査『第2次団体調査』(1994年)

(資料) 村松岐夫主査『第1次団体調査』(1980年)

図表13B 働きかけの対象として最も重要な標的

Q18. あなたの団体の主張とおしたり、権利、意見、利益を守るために、最終的には政党（ないし議会）、行政、裁判所のどれに働きかけることがより有効だと思われるか。重要な順にあげて下さい。

1994

(%)

最も重要					
Q30	総数	政党 (ないし議会)	行政	裁判所	無回答
総数	100.0	31.2	60.7	—	8.1
農業団体	100.0	21.7	65.2	—	13.0
福祉団体	100.0	16.7	83.3	—	—
経済団体	100.0	27.6	63.2	—	9.2
労働団体	100.0	47.1	51.0	—	2.0
行政関係団体	100.0	21.4	50.0	—	28.6
教育団体	100.0	25.0	75.0	—	—
専門家団体	100.0	44.4	44.4	—	11.1
市民、政治団体	100.0	42.1	47.4	—	10.5
その他の団体	100.0	50.0	—	—	50.0

1980

(%)

最も重要						
Q30	総数	政党 (ないし議会)	行政	裁判所	無回答	その他
総数	100.0	46.4	47.6	1.2	2.4	2.4
農業団体	100.0	17.4	78.3	—	—	4.3
福祉団体	100.0	53.3	46.7	—	—	—
経済団体	100.0	37.5	56.8	—	4.5	1.1
労働団体	100.0	69.2	25.0	3.8	—	1.9
行政関係団体	100.0	46.7	46.7	—	—	6.7
教育団体	100.0	33.3	60.7	—	—	—
専門家団体	100.0	55.6	33.3	—	—	11.1
市民、政治団体	100.0	47.4	36.8	5.3	5.3	5.3
その他の団体	100.0	75.0	—	—	25.0	—

(資料) 村松岐夫主査『第2次団体調査』(1994年)

(資料) 村松岐夫主査『第1次団体調査』(1980年)

状況があったことを示している。この図自体は必ずしも意見の一致を示すのではなく、どの様な政策争点にどの程度関心を持つかという意味での問題意識の共有の程度を示しているのであるが、それにしても自民党、連合、金属労協さらに日経連、総評、労働省までが同じような政策関心カーブを持っているということが、他の二国と比べた著しい日本の特徴となっている。

これはある意味でいえば、コンセンサスの基礎であり、なんら問題がないようであるが、次のデータを見ることによって、問題点をはらむことが理解される。図表13 A Bのデータは一九八〇年と九四年の二つの団体調査においてほとんど同一の比率の答が返ってきている、興味深い質問である。すなわち、「団体が活動する上で必要な情報源として重要なものを選べ」という設問に対する答で、圧倒的な多数の団体から示されたのは、行政機関がそれだということである。八〇年で五四%、九四年で五五%の団体が第一位に行政機関を選び、第三位まで合計するとそれぞれ二〇〇及び一九一の団体が行政機関をあげているのである。つまり、利益集団にとって行政はきわめて重要な情報源である。情報源が同一であるが故に、たとえば労働政策といった論争的な領域においてさえも、労働省を中心とした情報、もしくは労働省を媒介とした情報が経済団体や労働団体や与党（自民党）に行き渡っているということを示しているのである。

こうした行政への依存は、団体の政策的利益を通すための「最も重要な標的」として行政をあげる比率が増大していることにも反映している。八〇年調査ではほぼ半々に分かれた政党派と行政派が九四年調査では労働や福祉、市民政治団体でも行政派が多数を占めることによって、一挙に二対一の比率で行政派が多数を占めるという形に移行したのである。

かくて五五年体制のもたらした問題としては、利益集団構造自体の問題として政権党、行政に好都合な形での「歪」、政権党や行政に依存する利益集団の増大を、政治的な問題として、利益の政策化の「非正統化」すなわち裏の政策過程でのインフォーマルな取引政治の横行、族議員政治による利益政治の利権化、公益論・体制論などの議論の政治の消滅をあげることができるのである。

五、利益集団システムの問題点と今後の課題、展望

自由な競合的利益政治のメリットをやや強調してきたが、利益は表明され自由に競合するだけで良い政治が生まれるわけではない。最後に利益集団政治の持つ、いわば普遍的な問題点が五五年体制型の構造の持つ問題とやかに絡み合っているかをまとめながら今後の課題と展望について考えておくことにしよう。

利益集団システムやその政治自体がいくつかの普遍的な問題点を持つている。第一に利益集団は「少数者の政治」である。最大の労働組合の連合や最も成功した利益集団の一つの農協、最も大きな利益集団の一つ生協ですら規模は七〇〇万から一〇〇万余りの有権者を部分的、機能的に組織しているにすぎない。確かにこれは巨大な数ではあるが日本の有権者総数と比べると決して多数ではなく、数%から一割強という程度である。利益集団が政党と最も異なる点はこの点である。個々の利益集団は有権者の多数では決してない。選挙や政権を直接担い得る組織では決してないということを確認しておこう。

「少数者の政治」のもう一面は、利益集団内部でのリーダーシップを握る人の数や大多数の利益集団自体が少数か

ら成り立っているという逆説である。労働組合や宗教団体、生協、農協といった大衆的集団とは別に、大多数の経済団体は少数の企業からなる小さな団体であり、また、その指導層も少数である。利益集団はさまざまなセクターに根を張るとはいえ、少数の強い利害、利益、関心を持った人々によって担われる少数の運動という性格を帯びている。

第三にこれとは逆向きの問題であるが、利益集団が大多数の人々を組織しようとし、大衆的な集団になればなるほど国内の内向きの問題に力点をおく傾向があるということも指摘できる。大衆「民主的」である団体であるほど国内的、保守的であるという逆説が生じる。現在の政治状況は国内システムと国外システムが複雑に絡みあう状況であるから、こうした内向きの集団ばかりが活動するという状況は政治システム全体にとって好ましくない。

第四の問題点として、利益集団が選挙や政党と関係を持つときそこでは組織力、「組織的政治力重視の政治」が生じやすいことである。総評・社会党ブロックもしくは、総評・官公労リーダーシップの失敗はそこにあるといえよう。労働セクターの中で大多数を占める民間労働組合の意識や利益に総評が敏感になれなかった理由の一つは、官公労の持つ利益に引きずられたからである。総評の事務局長はたいがい官公労出身者によって占められてきた。その理由は、官公労が巨大な企業別労働組合からなっており、資金力、組織力、全国性どれをとっても民間の企業別組合とは比べものにならない力を持ったことである。さらに民間の産業別労働組合は企業別組織の上納金によって運営される二次的組織であり、さらに一層の力の差がついたということである。経済活動の中心である賃金交渉から争議権がないため排除されていた官公労は、資金力、組織力をフルに發揮して選挙を闘うことに次第に没頭し、その強さ故に多くの労組出身議員を誇ってきた。この四〇年間一貫して民間の数倍の政治家を輩出したのである。そのことが社会党を一見支えたように見えながら、民間労働者の離反、サラリーマンとの意識のギャップを生み、長期的には社会党

の没落の原因を形作ったと考えられる。民間連合による労働界の統一成立後、変化したかにもえたこの政治的組織力重視の傾向が、今もなお横行するのは、選挙にそれが必要とされるという事情が変わらない為である。しかし、選挙は上で述べたように、利益集团的発想では「失敗」が不可避である。何故なら、利益集団はいくら強大でも、所詮少数の政治であるためである。

「少数者の政治」、「内向きの政治」、「政治的組織力重視の政治」、こうした問題が利益集団に普遍的なものとしてつきまとうといえるのであろう。

一九九三年の連立政権以降の日本の政治体制の変革は、こうした利益集団システムも含めて政治社会構造を作り直す試みと考えることができる。基底レヴェルにおいても、また全国的利益団体のレヴェルにおいても利益集団構造自体に歪、バイアスが生じている。有権者の大多数を占めるサラリーマン、生活者にとっても、また日本の新しい国際的地位と対応する対外利益や外国利益に対しても、現在の日本の利益集団構造は必ずしも開かれたものではない。こうした構造自体を政治システムの変化が一定程度影響を与えて変えていく必要があるだろう。また、利益集団の新しい設立の波の中で生じている動向はそのような方向に利益集団セクター自体も向かいつつあることを示している。新しい利益集団システムが官僚制ネットワークから自立し透明性を持ち、情報の発信体、媒体となることが期待されている。また、新しい利益集団に敏感に対応しつつ、日本の大多数の生活者の利益、日本の新しい国際的地位に対応した国益、両者をふまえた公共性が新しい利益集団システムによって表現され、政治システムに伝えられていかなければいけないだろう。労、使、そして官庁も一定程度の貢献をしながら日本の市民セクターが形成されなければならない

いだろう。その志向性を持つてこそはじめて日本の政治体制の変更は日本の社会構造、社会システムの変更につながる。新しい公益と新しい参加を包むことができるはずなのである。二一世紀の日本の利益集団システムは、また政治システムは、そうした市民セクターの確立の成否によって、大きくその能力を、パフォーマンスを変えることになるのではないか。

主要参考文献

- 辻中豊『利益集団』東京大学出版会、一九八八年
- 村松・伊藤・辻中『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社、一九八六年
- 村松・伊藤・辻中『日本の政治』有斐閣、一九九二年
- 稲上・ウィットカー・逢見・篠田・下平・辻中『ネオ・コーポラティズムの国際比較』日本労働研究機構、一九九四年
- 辻中豊「政策過程：政策過程の改革提言」ニュー・グランド・デザイン研究会編『政治改革宣言』亜紀書房、一九九三年。
- Katzstein, Peter and Yutaka Tsujinaka, "Bullying," "Buying," and "Binding," : US-Japanese transnational relations and domestic structures," in Thomas Risse-Kappen ed. Bringing the Transnational Relations Back In, Cambridge University Press, 1995 : 79-101.
- Knocke, David, Franz Urban Pappi, Jeffrey Broadbent and Yutaka Tsujinaka. Comparing Policy Networks : Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan, Cambridge University Press, 1996.